Combien de lobbyistes la France compte-t-elle ? Quelles sont les pratiques de ces acteurs ? Les résultats de l'enquête présentée ici proviennent des recherches coordonnées durant l'année 2003-2004, dans le cadre du séminaire de sociologie du lobbying du DESS « Droit de la vie politique » de l'université Paris X Nanterre.

Radiographie du lobbying en France

Par **Guillaume Courty**
Maître de conférences en science politique à l'université Paris X Nanterre

Depuis le milieu des années 1980, notre vocabulaire politique s'est enrichi en francisant des mots américains. Le lobby, le lobbying et les lobbyistes se sont imposés dans les articles de presse et les discours des élus.

Peu auparavant, des essais politiques ou des manuels de marketing en avaient cité l'importance pour la France. Devenus des mots ordinaires, leur usage est souvent polémique, presque toujours négatif et largement flou. Que veulent dire ces mots ? Qui sont les professionnels ainsi désignés ? Quelles sont les pratiques visées ?

Les pionniers du lobbying : des agents en quête de titres et de labels professionnels

Les premiers cabinets installés en France datent d'avant 1977, pour 13 % d'entre eux. La même proportion est créée pendant le premier septennat de François Mitterrand. Le rythme s'accélère avec les alternances, du fait des aléas professionnels subis par les membres non fonctionnaires des cabinets ministériels : 30 % émergent entre 1987 et 1989 et 44 % depuis 1991.

Dans le même temps, certaines entreprises et des organisations professionnelles créent des départements de relations institutionnelles. Les notaires sont parmi les premiers en 1976.

L'Association pour les relations avec les pouvoirs publics (ARPP), créée en 1985 par d'anciens membres de cabinets ministériels majoritairement en poste dans des entreprises publiques, codifie ses principes de déontologie et tente d'imposer sa définition des pratiques du lobbying (50 entreprises y adhèrent en 2004). Cette définition des lobbyistes constitue la première composante du noyau dur de la profession. La deuxième composante (14 cabinets en 1993, 15 en 2004) est liée à l'Association française des conseils en lobbying (AFCL, constituée en février 1991) avec sa charte relative à l'exercice de la profession de conseil en lobbying.
Mais la création de l'Association française des

L'hétérogénéité des organisations professionnelles et la diversité des lobbyistes

Quatre organisations professionnelles représentent les professionnels du lobbying : trois associations (AFCAP, AFCL, ARPP) et un syndicat patronal, affilié au Medef, Syntec-RP. L'âge, le chiffre d'affaires et l'activité internationale montrent la coexistence, dans ces organisations, de cabinets très différents, tant par leur activité que par leur expérience. La seule activité internationale des cabinets (revendiquée par une très grande majorité d'entre eux) permet aux membres de se rendre incontournables sur le marché national tout en montrant un savoir-faire d'une plus grande rareté. En majorité, l'AFCL et Syntec-RP regroupent des cabinets d'une expérience manifeste (près de 95 % des cabinets existent depuis plus de 5 ans). Ces chiffres révèlent l'extrême hétérogénéité de l'AFCAP, où un grand nombre de cabinets sont « jeunes » et où cohabitent également les expériences les plus diverses. Cette hétérogénéité se retrouve également dans la moyenne de leurs chiffres d'affaires. En effet, l'AFCAP (avec des filiales de groupes internationaux comme APCO ou Burson Marsteller) a la moyenne des chiffres d'affaires la plus basse, révélant la présence de cabinets français, plus récents et plus petits, ayant une activité et une clientèle plus limitées. Selon Hugues Andrade (cabinet Weber Shandwick), l'AFCAP n'est plus représentative de l'ambition de ses fondateurs. Alors qu'elle devait permettre une réflexion des professionnels, sa composition hétéroclite lui a fait perdre en efficacité. À l'opposé, Syntec-RP et l'AFCL, dont les moyennes de chiffres d'affaires sont beaucoup plus hautes, constituent des regroupements de cabinets bien plus homogènes.

Anne-Sophie Tisserand

Les consultants en lobbying en 2003

Le nombre de consultants en activité subit encore le coup d'arrêt consécutif au 11 septembre, ressenti par beaucoup de cabinets. Pour autant, assiste-t-on à une modification significative du rôle de ces intervenants dans la sphère politique ?

• Une évolution contrastée

Les consultants enregistrent, depuis près de 10 ans, une hausse d'effectifs. Mais, après le 11 septembre 2001, les postes de consultants juniors ont été touchés plus que les autres par la récession et les cabinets ont fait l'objet de nombreuses fusions/regroupements, voire d'un arrêt de leurs activités pour certains. Le lobbying se subdivise en cinq catégories hiérarchisées de professionnels : des assistants, des consultants juniors (justifiant de moins de 4 années d'expérience professionnelle) et seniors, des directeurs conseils et autres dirigeants ou associés. Leur ancienneté est d'environ 5 ans à ce nouveau poste. Les consultants seniors et les dirigeants enregistrent des évolutions d'effectifs de l'ordre de 2 à 3 points, quand les assistants diminuent de 10 points environ et que la part des consultants juniors baisse de 7 points. Ce recrutement ne favorise donc pas les jeunes diplômés, mais privilégie encore largement des personnalités justifiant d'acquis professionnels et d'un carnet d'adresses déjà constitué.

• Une forte concurrence interne

Autre particularité de la croissance du nombre de consultants : l'hétérogénéité de leurs activités. Leurs visions antagonistes de la profession en sont une traduction parfaite.
Tous mettent en avant leur professionnalisme, mais ils n'envisagent pas d'utiliser les mêmes canaux de promotion. Les quatre associations professionnelles traduisent quatre conceptions du métier. Leur opposition va jusqu'à ne pas souscrire aux mêmes principes de déontologie. Pourtant, les frontières entre ces organisations restent encore très floues : des doubles adhésions surprennent là où les changements de camp déroutent.
Tous sont d'accord sur « l'importance de leur structuration et de leur rôle dans le champ institutionnel ». Mais ils divergent quant aux labels professionnels utilisés (« affaires publiques » est en hausse, alors que « lobbying » est délaissé depuis 2002).

Anissa Ardjoum

conseils en affaires publiques (AFCAP), en 2001 (16 cabinets en 2004), a perturbé cette ébauche. Certains cabinets ont changé de bord et abandonnent le lobbying au profit d'autres dénominations : « relations institutionnelles », « affaires publiques » apparaissent ici et là. À la périphérie de ce noyau figurent les cabinets de relations publiques, des conseils juridiques (parfois des avocats) et des conseils en management, dont le lobbying n'est qu'une des prestations offertes, souvent avec une certaine réticence à utiliser le mot et ses dérivés. Leur organisation professionnelle, Syntec-RP, regroupe 31 cabinets en 2004.

« Plus tôt on intervient, plus on obtient » est une des lois de ce nouveau métier

Tous pôles confondus, le lobbying en France était pratiqué par un peu moins de 1 200 consultants en 2002 (sur 56 cabinets communiquant leurs effectifs) et près de 1 300 en 2003 (pour 48 cabinets).

Pour tous ces acteurs du lobbying, une offre de services compose leur palette professionnelle. Il n'est plus question de suivi de l'état du droit, mais de faire du *legislative monitoring* (veille législative ou parlementaire). Il ne suffit plus seulement de conseiller une entreprise sur l'état du droit, mais d'opérer une « veille stratégique » et de choisir une action de lobbying appropriée (« Plus tôt on intervient, plus on obtient » étant une des lois de ce nouveau métier).

Les alternances : des politiques en quête d'interlocuteurs

Ces nouveaux conseillers en *public affairs* n'ont pas inventé seuls ces métiers. Les détenteurs du pouvoir politique ont rendu possibles leurs activités. Des incitations institutionnelles à l'adoption du label lobby ont été instaurées à partir de la première alternance politique. En 1988, Édith Cresson incite les cabinets à « orienter une décision dans un sens favorable à notre économie ». Devenue ministre des Affaires européennes, elle fait diffuser en 1990 une brochure, « Clés pour l'Europe. Parlement européen : mode d'emploi », qui affirme que « le lobbying est une pratique légitime qui n'a rien de malsain ».

Dominique Strauss-Kahn insiste, par la suite, sur les nouvelles formes d'association que doivent prendre les industriels pour être compétitifs et fait créer le Cercle de l'industrie en 1994. Ailleurs, ce sont des institutions qui organisent des colloques (Eurisis en 1989, le Sénat en 1993, HEC-ESSEC et Paris X en 1993, Léonard de Vinci en 1996) ou des stages de formation de ces cadres (l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture en 1997).

Dans les institutions européennes, la recension des « groupes d'intérêt » par la Commission de Bruxelles est effective depuis 1960, avec la publication de son répertoire. Devenu un marché politique dans lequel le lobbying est valorisé comme

pratique ordinaire du courtage politique, beaucoup utilisent ce terme pour critiquer la politique européenne.
À partir de 1991, le Parlement européen commence lui aussi à réfléchir à la codification des règles présidant à l'exercice du lobbying : il instaure son code de conduite en 1997 et publie désormais son répertoire des groupes d'intérêt. Cette définition européenne positive du lobbying est immédiatement reprise dans certains ministères français : l'existence du phénomène est alors indubitable.

Le ministère français des Affaires étrangères l'explique dans la brochure « Bruxelles mode d'emploi » (1990) ; le CNPF fait de même avec le « Guide pratique du lobbying européen ». Le Service central de prévention de la corruption, agence chargée de moraliser la vie politique et instaurée en 1993, commence par le « lobbying et trafic d'influence » pour son rapport annuel de 1994.

La structuration d'un marché

L'attrait pour ces métiers du lobbying pourrait n'être que conjoncturel : certains élus et leurs collaborateurs y trouveraient une ressource permettant de pallier des aléas de la carrière en politique. Mais le marché du lobbying ne s'est pas structuré uniquement autour des échecs poli-

Les « livres blancs » en France

Les « livres blancs » publiés en France ont le même objectif : établir un bilan exhaustif et transparent sur une question donnée. Devenus des instruments classiques de lobbying, leur nombre est néanmoins relativement limité (moins d'une dizaine par an). Ces ouvrages sont en effet complexes et coûteux à réaliser. Et s'ils jouissent d'une certaine crédibilité, leur impact sur les prises de décisions est difficile à évaluer.

• « Livres blancs » européens et français
Les « livres blancs » européens sont des documents officiels publiés par la Commission. Ils contiennent des propositions concrètes dans des domaines communautaires précis. Les « livres blancs » français sont parfois l'œuvre d'institutions, mais les auteurs les plus fréquents sont des organismes socioprofessionnels, des associations et, parfois, des personnalités. Ils parviennent, au mieux, à attirer l'attention des pouvoirs publics sur un problème donné. En France, des thèmes reviennent plus souvent que d'autres : la santé et l'environnement. Pour autant, les revendications y sont diversifiées. La thématique santé, par exemple, regroupe des ouvrages relevant des *common causes* (« Les malades prennent la parole », 1999) ou plaidant la reconnaissance de spécialités (« Le livre blanc de l'immunologie médicale en France », 1996).

• Des droits d'entrée élevés dans le débat politique
Pour le consultant G. Lamarque, le « livre blanc » est « l'outil du lobbying le plus sophistiqué ». Il est surtout très coûteux ! Il faut une organisation pour supporter les coûts annexes relatifs aux recherches et à la publicité. Autrement, seule une publication à compte d'auteur est envisageable. C'est une partie du « sérieux » de l'ouvrage qui est alors en jeu. Une fois le coût financier amorti, les auteurs doivent disposer d'une forte légitimité. Certains la tirent de leur appartenance à une institution : le « Livre blanc sur la drogue et la sécurité routière » (1995) est ainsi signé par la délégation interministérielle à la sécurité routière. D'autres s'appuient sur des ressources collectives comme les associations ou les forums (ex. : l'Union syndicale des magistrats et son livre blanc pour 2003). La notoriété de l'auteur constitue un dernier type de ressource. Celle des intellectuels engagés et reconnus comme Pierre Vidal-Naquet (« Algérie 1956, livre blanc sur la répression », 2001) fait écho à l'autorité politique de Marie-George Buffet (« Citoyens, chiche ! Le livre blanc de l'éducation populaire », 2001).

• Pour quelle efficacité ?
L'influence des « livres blancs » sur les décisions des pouvoirs publics n'est pas facile à mesurer. Les débats parlementaires ne mentionnent que ceux issus d'initiatives ministérielles. Seules les publications qui arrivent à faire autorité et à retenir l'attention des médias ont quelques chances d'alimenter le débat public et les réflexions politiques. La parution d'un « livre blanc » peut difficilement faire l'économie d'une stratégie médiatique. Le livre blanc de l'armée française en Algérie a été cité 21 fois par la presse entre janvier 2001 et juillet 2003. Cautionné par 490 généraux français, il disposait incontestablement d'un grand capital d'autorité. Reste que la grande majorité passe inaperçue dans la presse. Ils ont en revanche un effet incontestable sur les groupes qu'ils mettent en scène. Ils sont utilisés pour imposer une nouvelle définition d'un enjeu ou pour faire prendre conscience de l'urgence d'un problème. Tel fut le cas pour l'Agence pour l'angiologie avec la publication du « Livre blanc pour la reconnaissance de la spécialité en angiologie » (1999). Comparée aux autres ouvrages débattus en politique, leur durée de vie est souvent plus longue. Par exemple, le livre blanc sur l'expérimentation animale, publié en 1995, a servi de référence dans *Le Monde* jusqu'en 1998.

Émilie Torgemen

Dans les institutions européennes, la recension des « groupes d'intérêt » par la Commission de Bruxelles est effective depuis 1960

La mode des colloques parlementaires

Le Parlement a favorisé la consultation d'intervenants extérieurs au processus législatif. Les auditions en commission en sont la façade officielle. Les colloques parlementaires, apparemment plus mondains et moins politiques, offrent des opportunités pour que des points de vue particuliers acquièrent une légitimité semblable à celle des positions politiques des représentants élus du peuple.
Les « colloques parlementaires » sont organisés par des entreprises, des cabinets spécialisés ou des syndicats (y compris les ordres et organisations professionnelles). Ils permettent de rassembler diverses personnalités politiques et civiles concernées par un même enjeu (débattu ou non au Parlement). D'autres colloques sont organisés au Parlement. Les « colloques institutionnels » sont des réunions de travail internes à l'institution. Ces deux catégories ne sont pas concurrentielles et n'ont ni le même objet ni la même fonction.

• Les catégories de colloques
Les questures des deux chambres distinguent les colloques « internes », de pur travail législatif (réunions de groupes, de commission, auditions de ministres avant la discussion parlementaire), et « externes », illustrations de la participation citoyenne (ils sont soit institutionnels, soit organisés avec le soutien de parlementaires).
Même si, au Sénat, cette classification est encore arbitraire du fait de l'informatisation tardive (en septembre 2002) et de l'absence d'identification de l'organisateur, la comparaison des deux assemblées fait ressortir des différences marquantes. À l'Assemblée nationale, les colloques internes représentent 57 % du total, contre 31 % au Sénat. L'Assemblée nationale étant la seule à mentionner les organisateurs, leur hiérarchie est la suivante : des organismes externes (62 %), les groupes parlementaires (31 %) et des cabinets spécialisés (7 %) en sont à l'origine. Ces derniers utilisent des dénominations variables : le Cabinet Altédia M&M Conseil utilise ainsi le label « Rencontres parlementaires ». Depuis 2002, 18 ont été organisées.
Avec une moyenne mensuelle de 82 colloques, le Sénat héberge quatre fois plus de rencontres que l'Assemblée nationale (19 par mois en moyenne). Cette différence s'explique principalement par la volonté du président du Sénat d'ouvrir l'institution vers l'extérieur, en y privilégiant les manifestations externes (69 % des colloques). Pour le seul mois de décembre 2003, le Sénat (78 réunions) et l'Assemblée nationale (23 réunions) font montre d'une activité « normale ». Même les proportions entre réunions internes et externes sont conservées (respectivement 38 % et 62 % au Sénat ; 56,5 % et 43,5 % à l'AN).

• La synchronisation législative des lobbyistes
Dans les deux chambres, trois constantes sont à relever. La périodicité tout d'abord : l'organisation des colloques est calquée sur la session parlementaire unique (d'octobre à juin). Ce n'est donc pas uniquement le symbole du site parlementaire qui est recherché, mais l'activité et l'effervescence législative qui s'y jouent en même temps. La qualité du demandeur ressort également : il s'agit principalement de parlementaires (65 % des demandes au Sénat et 59 % à l'AN), mais la présidence ou un service d'une assemblée sont parfois demandeurs d'une telle manifestation, en dehors du travail législatif en cours. Enfin, la répartition des thèmes des colloques n'est pas aléatoire : ils s'inscrivent toujours dans les compétences des commissions parlementaires permanentes. Le Cabinet Altédia M&M Conseil suit parfaitement cette spécialisation du travail parlementaire, en ciblant ses colloques sur l'épargne, les transports, la défense, la culture, la santé ou l'industrie.

Anne-Charlotte Varin

Il faut faire du lobbying pour être pris en compte dans l'élaboration des normes ou, du moins, pour être crédible dans son environnement professionnel

tiques. D'autres logiques ont joué et jouent toujours. Depuis les années 1990, des membres de cabinets ministériels y trouvent un moyen pour convertir leurs ressources (relations, compétences, diplômes) sans pour autant rompre définitivement avec « le milieu » politique.

Une tout autre logique prévaut dans les organisations professionnelles confrontées à la fameuse crise du syndicalisme : à leur manière, les délégués généraux ont fait l'expérience d'un déficit de crédibilité (vis-à-vis des journalistes comme de leurs adhérents) que les cabinets conseils leur ont permis de combler. Ce marché a également ouvert de nouveaux débouchés à un secteur en récession. Grâce au lobbying, des experts en gestion, en relations publiques ou en audit ont fabriqué une nouvelle devanture commerciale, quand la récession touchait leurs clientèles traditionnelles.

Enfin, des débouchés universitaires ont été inventés pour des formations de plus en plus productrices de diplômés sur des marchés de plus en plus étroits : les troisièmes cycles de science politique et les diplômés d'IEP ont été confrontés à la fermeture du marché du journalisme et aux barrières des concours d'entrée dans la fonction publique. Leur conversion au lobbying a été un tournant marquant dans leur déroulement de carrière. Tous sont dotés d'une nouvelle conviction : il faut faire du lobbying pour être pris en compte dans l'élaboration des normes ou, du moins, pour être crédible dans son environnement professionnel. ■